

热点 难点 重点

——'95 河北建行系统优秀科研课题报告集

主 编 杜亚军



2.33

中国社会出版社

前 言

1995年，是建设银行实现由国家专业银行向国有商业银行转轨迈出关键性步伐的一年。全省建设银行系统广大科研战线的职工，就转轨过程中的热点、难点、重点问题开展了卓有成效的研究工作，成绩斐然。现将部分优秀科研成果编辑成书，旨在对推进建设银行商业化进程，尽早建成具有国际先进经营管理水平的商业银行有所教益。

在本书的编辑过程中，省分行各位领导给予了高度重视，杜亚军副行长亲自担任主编，李俊英行长亲自题写了书名。

参加本书编辑工作的同志有：杜宝峰、尹建中、孟庆轩、李德水、李先勇。

受篇幅所限，编辑过程中对部分科研报告作了删改。由于编者水平有限，经验不足，难免出现不妥之处，恳请作者、读者指正。

编者

1996年4月

目 录

上 编

企业改制与政府行为	建行承德分行课题组(1)
兼并及破产企业银行债务的分解与处理	
.....	建行张家口分行课题组(13)
企业改制与企业直接融资	建行石家庄分行课题组(24)
企业改制与银行信贷风险的控制与管理	
.....	建行邢台分行课题组(37)
改制中企业的历史遗留债务问题	建行秦皇岛分行课题组(49)
企业转制与银行风险资产的转化	建行邯郸分行课题组(55)
浅论企业改制对银行信贷资产的影响与对策	
.....	建行唐山分行课题组(63)
银行信贷风险的控制与管理	建行衡水分行课题组(70)
企业改制后新型银企关系浅析	建行保定分行课题组(80)
兼并破产企业银行债务问题及其处理	建行廊坊分行课题组(84)
重塑新型银企关系的研究	建行华北石油分行课题组(89)

下 编

对提高建设银行基层行经营效益的深层思考	
.....	建行石家庄分行课题组(95)
提高建设银行财务效益的出路何在	
.....	建行河北省分行财会处课题组(112)
建设银行流动资金贷款改革与发展研究	

.....	建行河北省分行信贷二处课题组(126)
基层建行经营转制中的难点与对策	建行邯郸分行课题组(141)
银行业转变时刻呼唤对行长进行经济责任审计	
.....	建行河北省分行审计处课题组(149)
对加强备付金管理的探讨	建行河北省分行计划处课题组(161)
坚持审贷分离 改革集体决策 落实分级管理	
.....	建行河北省分行项目审查处课题组(170)
应着力更新和调整员工专业知识结构	
.....	建行河北省分行办公室课题组(176)
关于营业部问题的探讨	建行河北省分行营业部课题组(185)
提高固定资产贷款质量的对策 ...	建行河北省分行信贷一处课题组(196)
论建设银行企业精神	建行河北省分行思政办课题组(205)
转轨时期发展建设银行筹资业务对策研究	
.....	建行河北省分行筹资储蓄处课题组(211)
活化存量 优化增量 全面提高信贷资产质量的思考	
.....	建行河北省分行项目审查处课题组(219)
谈审贷分离中的配合与制约	建行河北省分行项目审查处课题组(229)
贷款项目评估工作中几个问题的思考	
.....	建行河北省分行项目审查处课题组(234)
宏观调控形势下如何搞好房地产经营	
.....	金旭房地产开发公司课题组(241)
建设银行贷款风险研究	建行沧州分行课题组(247)
加强内部管理 推进商业化进程	建行衡水分行课题组(255)
中介业务研究	建行唐山分行课题组(264)
建设银行中介业务发展研究	建行承德分行课题组(272)
对提高邢台建行经营效益的研究	建行邢台分行课题组(281)
提高县支行经营效益的调查与对策	建行邯郸分行课题组(286)
浅谈企业财会制度改革后的信贷管理	建行邯郸分行课题组(297)
提高效益出路何在	

——对建设银行资金营运状况的思考	建行邯郸分行课题组(304)
资金营运与管理分析	建行廊坊分行课题组(312)
浅谈如何提高石油建行经营效益	建行华北石油分行课题组(317)
就想到、听到的谈几点看法	
——向商业银行转化中值得注意的几个问题	建行河北省分行办公室课题组(323)

企业改制与政府行为

建行承德分行课题组

以建立现代化企业制度为重点的企业体制改革正在全国推开，企业转换经营机制的步伐加快。在企业改制过程中，其资本结构的调整与重组是一个难点。能否妥善处理历史形成的大量银行债务问题，如何使国有企业放下包袱，同时又使银行能够保全资产，提高质量，让银行和企业都能从困境中走出来，如何使国有资产保值与增值，各级政府起着重要作用。因此，必须重视企业改制中的政府行为研究。

一、计划体制下的政府行为

我国的计划经济体制的建立，是在新中国成立后，通过没收官僚资本，建立社会主义全民所有制，改造中小资本，壮大社会主义全民所有制，改造个体所有制，建立社会主义劳动群众集体所有制的基础上完善的。在当时的社会条件下，实行高度集中的计划管理体制，各级政府直接管理经济，通过建立计划机构和编制各种范围的计划，采取一定的落实计划的机制对经济运行进行干预和调控，企业的生产经营活动主要依据政府的行政指令和计划来安排，这种计划管理体制对壮大社会主义经济发挥了积极的积极作用，由于运行步骤统一，能集中力量办大事，在不长时间内，建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。但是，随着我国经济的发展，计划经济从根本上排斥市场和市场机制，违背市场经济规律，制约了社会生产力的发展。表现在政府和企

业的关系上，主要是政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，使本来生机盎然的企业在很大程度上失去了活力。其特点是：

1、政府是唯一的投资主体。企业产权结构单一化，企业的各项投资由各级政府统一安排，企业无权根据市场的状况自主决定投资，而主要听命于政府部门，依赖于财政投资和银行贷款。

2、企业是各级政府的附属物。没有独立的法人地位，国家委派干部到企业负责经营，业务经营活动由国家统一安排，企业赚了，利润上交国家，企业亏了，国家从财政部门或银行中拿钱补贴，形成了企业躺在国家身上，职工躺在企业身上的“大锅饭”制度，企业缺乏激励机制和约束机制。

3、企业产权封闭，凝固化。企业不能形成联合、兼并、嫁接、拍卖、破产等产权流动机制，各类资产具有极大的稳定性和呆滞性。

4、政府对企业负有无限责任，政府成了无限政府。政府作为投资者不是以出资额为限负有限责任而是负无限责任，一大批亏损企业成了国家年复一年补贴下去的包袱。

金融体制是总体经济体制的一个构成部分，总体经济模式的本质特征，决定了金融体制模式的本质特征，传统的大一统的计划管理体制决定了金融体制的资金供给制，在计划体制下，银行也不是真正意义上的银行，只是国家财政的会计出纳部门，按照国家制定的信贷计划发放贷款，统包企业流动资金，固定资产贷款听命于地方政府安排，形成了效益好的贷，效益不好的也贷，屡借不还的继续不断地贷，资不抵债的还不能不贷的现象。企业在资金来源上对银行的依赖越来越大，债务越背越重，以至形成了沉重的包袱。

据两万家国有企业清产核资试点提供的数据，企业目前平均的资产负债率已高达79%，大大超过了公认的50%的合理水平，

这表明企业资产主要依靠债务在支撑，巨额债务的重压，不仅破坏了企业正常生产经营秩序，而且诱发并助长了相互拖欠现象的频繁发生。在企业的负债中，有 80% 以上是银行的贷款，这些银行贷款，由于各种原因，相当部分逾期、呆滞呆帐，成为不良债务，如何处理这部分资金已成为企业改制过程中面临的难题之一。

二、企业改制过程中的政府行为

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出建立以公有制为基础的现代企业制度，标志着企业改革进入了制度创新，配套改革的新阶段。1994 年国家经贸委会同有关部门，经过广泛调查、研究，起草了《深化企业改革，搞好国有大中型企业的规划和意见》，分析了国有大中型企业的现状和面临的形势，明确了需进一步研究解决的问题，提出了深化企业改革的主要措施。1995 年，国务院批准，要重点抓好百户现代企业制度试点以及 56 户企业集团试点，3 户国有控股公司试点。为探索解决企业历史债务问题的新途径，决定在 18 个城市进行“资本结构优化”试点。在国家的统一部署下，各级政府积极推进企业改制工作，企业改革的外部条件、法律环境正在得到改善，企业自身经营观念不断增强，转换机制、走向市场的自觉性进一步提高，企业改制的深度和广度都有了不同程度的提高。

由于历史形成原因，根据我国现状，在企业改制过程中，各级政府部门起着决定性作用，其行为体现出双重性特点。第一，政府是国有资产的代表者、所有者，既是所有者，它一方面要从企业取得收益，另一方面必须通过对企业经营和管理活动的干预实现自己的所有权。第二，我国要实现第三步目标，在经济上赶上发达国家，这就要求政府充分利用自己的政治优势和行政权力，集中有限的资源，加速发展重点行业和部门，以带动整个国

民经济的高速增长。如果完全排斥国家在资源配置中的功能，单纯依靠市场导向，实现经济起飞的过程将是缓慢的，代价将是巨大的。第三，我国政府既是改革的对象，又是改革的领导者，企业改制不能排斥自发性，不能否定自下而上的群众创造和推动，但从主导方面和总体上说，改制是在各级领导下有计划有步骤的推进的。我国现行企业改制大部分是在政府领导下，并依靠政府的权力，借助于政府行政机制来进行的。由此可见，企业改制能否成功的关键，主要是能否正确处理好计划和市场的关系，处理好政府与企业的关系，其关键在于政府。

从1995年6月底运行情况看，我国建立现代企业制度试点工作取得进展，试点工作逐步展开，大多数试点企业已经制定了具体实施方案，在企业改组、改造和加强企业内部管理，以及“拨改贷”有条件地转为国家投入的资本金，增加企业自有生产经营资金，分离企业办社会职能，分流富余人员，做好失业保险工作，鼓励和支持企业兼并等方面，制定了一些措施，有的已付诸实施。18个城市“优化资本结构”的试点工作顺利推进，85%的国有企业开展了清产核资，企业破产兼并工作正在稳步进行。同时，继续落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，57家大型企业集团和3家控股公司试点取得新的进展，从总体上看，企业改制取得了初步进展，但同时，也有一些急需解决的问题：

1、企业改制体现的主要还是地方政府的意志，企业的自主权相对过小。企业改革主要是各级主管部门根据上级指标及当地实际，确定参与改制的企业名单及改制模式，各类企业根据自身经营现状自主选择改制方式的权力还相对过少。

2、企业改制的深度不够。存在着部分只图虚名，仅仅是换个牌子的现象，没有在转机建制上下功夫，致使效果不明显，甚至造成对改革的误解和负面效应。其中相当一部分股东的股权和

公司的法人产权未界定清楚，公司依然在原来的行政主管部门的领导下，由它们直接任命的经理人员管理，结果是名称虽改，政府和企业的父子关系却依然如故，政府部门在企业的各项经营决策中依然发挥着主导作用。

3、配套改革相对滞后：国有资产投资主体缺乏，社会保障体系不健全，银行债务不落实致使一些难点问题难以突破。

4、政府对国有企业资产的管理已开始从主要对其实物形态进行管理转向主要对其价值形态进行管理，但这种转换目前处于探索起步阶段，停留在个别管理环节上，远未制度化与规范化。

5、如何处理企业的资金、债务问题仍然是难点。目前，大部分国有企业债务包袱沉重，负债额远远高于它所能承担的正常水平，对这部分债务如何处理的问题，目前还仅处于理论探索和试点阶段，还没有形成一套真正切实可行的方案。

6、面对转制中的企业，银行信贷监控难度加大。在企业改制后，企业融资渠道多元化，从而对银行信贷的依赖性相对减弱，一些效益不好的企业因得不到开户银行的信贷支持而出现多头开户甚至“跑户”，一部分企业由于资金来源相对充裕，可以不找银行贷款，而对原有贷款长期拖欠不还，银行信贷监督和管理难度加大。

三、银行资产风险转化中的政府行为

国有企业负债额过高，是由多种错综复杂的原因引起的，主要有五。一是“拨改贷”后国家把本应作为所有者权益注入的资金改为由银行贷款。二是国有企业的折旧率太低，且大部分资金统筹上缴，没有用于企业的更新改造。三是国有企业社会负担重，相当一部分资金被非经营性事业所占，经营性资产相对减少。四是宏观经济体制不合理，政府部分控制企业的投资决策，直接干预企业信贷行为和专业银行的放贷业务，造成企业不良债务比例上升。五是企业行为不合理，经营效益差，资金得不到合

理利用，还债能力降低。这个问题既不能回避也不能简单地要求企业负担，银行承担抑或财政补贴，而要做为深化国有企业改革中的一个重要问题按国家有关规定妥善处理。

在解决企业历史债务问题上，各级政府给予了积极支持，在理论上，实践中探索出了多种行之有效的办法。上海市多渠道集聚财力的“六个一块”办法，效果明显，得到了中央领导同志肯定。即：主体多元吸一块，存量盘活调一块，债权转股换一块，兼并破产活一块，企业发展增一块，政府扶持补一块。例如：上海市医药公司原来资产负债率高达 87.3%，这次公司改制吸收了几家基金会入股，变原来国家 1 个投资人为 6 个投资人，筹集 7000 万元充实资本金，使企业负债率降为 75%。上海针织九厂依托“三枪”名牌的优势，在去年成功的兼并 4 家企业基础上，今年又兼并了亏损 2400 万元的两家针织厂，经营规模迅速扩大，效益也明显提高。在上海，企业兼并已成为优势企业扩张的重要手段，在全市“关停并转”的 547 户企业中，被兼并的有 508 家，盘活了几十亿元的国家资产，17 家企业破产后，卸掉不良债务 13 亿元。据测算，由于实行“六个一块”新思路，上海有望在 3 年内将国有企业负债率降至 60% 以下。另外，还有的地方探索出了引入非国有企业负债结构进行重组的办法，非国有企业收购国有企业，利用国内外投资机构参与企业改制，一些大中型国有企业股票境外上市等等，都对妥善解决历史债务问题提供了新的思路。

但是，在改制中，也有部分地方政府思路不清，方法不对，改革不配套，加大了债务问题处理难度，又在地方利益驱动下，对银行贷款采取了不正确态度，逃债、废债，使国家资产造成严重损失，其主要表现是：

1、通过改制“架空”银行贷款，银行债务难以落实。有的地方搞“母体裂变，金蝉脱壳”，把银行贷款“空挂”在总厂帐

上，将各分厂（或车间）改组成独立的法人企业，与总厂在资产和债务上脱钩，轻装前进。有的地方搞“破产废债，死里逃生”，先宣布破产废债，然后换牌子新生。有的地方在实行“国有民营”中，租金收入归地方财政，归还贷款责任“悬空”。有的地方“另避蹊径，择路而逃”，销货款不存入开户银行，既不还贷款，也不付利息。这些作法受到了有些地方不同政府的鼓励。如黑龙江绥化地区 20 户工商企业在转制前占用银行贷款 2.27 亿元，转制时贷款全部悬空的就有 7 户，金额 1 亿多元，占 20 户贷款总额的 44%。辽宁省 559 户商业企业转制时共占用银行贷款 14 亿元，转制后落实还款计划的仅 2.46 亿元，贷款悬空率达 82.8%。

2. 不规范的做法导致银行贷款周转受阻。一是股利分配的集资化或债券化的特点，即股利是事先确定，而且在利润分配时，按规定提取各种积累后，优先保证股利，而后考虑还贷。二是通过租赁、承包、国有民营、公有私营等组织形式，变更经营主体，新的经营主体基本还是由原班人马组成，有的只是二块牌子一套班子，但从法律上来说，它是不同于原企业的另一民事主体，与贷款银行没有发生经济法律关系。

3、通过宣告破产给银行信贷资产造成严重损失。破产企业往往都是债台高筑，大量资产是银行贷款，企业破产也就是破银行资产，在债务清偿过程中，银行的贷款又往往不能引起政府和有关部门的重视，受损最重。如隆化县化肥厂是隆化建行最大的贷款户，其贷款量相当于建行资产总量的一半以上，高达 1200 万元，1994 年来，县政府宣布该企业破产，由于企业设备老化，材料已被工人分光，银行的贷款不能得到清偿，造成重大损失，影响了银行正常业务的开展。

种种废债行为是与企业改制的思路相违背的，其原因也是多方面的，就政府行为来讲，主要有以下方面：

一是信用观念淡薄。逃债、废债只是一种外在表现，其实质在于一些部门、企业、个人信用观念淡化、模糊。有的对银行资金来源认识模糊，把银行看成“造币机器”。有的对银行性质认识模糊，把银行看成能够解决一切难题的“万能工具”，认为银行的钱也是国家的，借银行的钱是“以公对公”。在这些错误思想误导下，一些人认为不能偿还银行债务是“天经地义”的，以至于认为对银行的钱，“不怕还不了，就怕借不到”，“敢借敢用敢不还”，对这些错误思想如不认真纠正，将严重破坏我国经济发展赖以生存的基础。

二是地方保护主义严重。一些地方政府在处理银企之间债权债务关系时的指导思想是：一是保，保工人有工资，有饭吃，保安定团结。二要上，地方经济要上去，企业产值要上去，财政收入要上去，最终只能千方百计挤银行。在地方政府的干预下，银行缺乏经营自主权，有的基层银行反映，目前真正属于自主经营的贷款不到10%，90%以上是“指令贷款”、“安定团结贷款”、“点贷”。地方政府的不合理行政干预使老贷款的“悬空”问题难以解决，新贷款又可能形成不良资产。特别是有的市县政府部门竟然把改制企业的逃废银行债务行为作为“经验”推广，更增加了落实银行债权的难度。

三是银行贷款资产权利得不到有关法律的保护。现行的《企业破产法》和《民事诉讼法》中规定的清偿债务的顺序为：①破产企业所欠职工工资和劳动保险费用。②破产企业所欠税款。③破产债权。这就把银行贷款和其它债务合并为一，视为同一清偿程序。银行在向破产企业索要贷款时，与其它债权人处于同等地位，具有一样的权力。而在以往的法律中，国家银行的贷款始终是被作为优于其它债权予以保护的，其清偿权利优于其它债务的清偿权利。这样一来，银行必须独自面对企业破产，以自己的力量维护贷款安全，无疑增加了工作难度，也给某些企业借破产之

名，行逃债之实提供了方便。

不可否认，银行内部管理体制和经营机制不适应改革的需要也是重要原因之一。银行的信贷结构和质量由于受旧体制影响，资金在使用和分配方面缺乏效益观念，给债务悬空埋下了隐患，企业改制进一步突出地暴露了这些隐患。企业悬空和逃避的银行债权，绝大部分正是银行信贷资产中质量低下的部分。在经营机制方面，银行信贷管理和风险防范工作也存在着薄弱环节，缺乏信贷资产的监控机制，信息不灵，针对企业改制给银行造成风险的应急、补救滞后，规章制度不健全，这些对保护银行资产的安全也极为不利。

四、政企结合，银企携手，提高银企质量的对策

银行贷款大量悬空，企业逃债、废债情况突出，是国民经济内在矛盾在信贷问题上的突出表现，必须进行综合治理，通过深化改革，建立现代企业制度，规范政府行为，完善金融约束机制，加强法制建设等方面措施解决。同时，企业债务问题的产生并非一朝一夕，而是多年来矛盾的积累，因此，需要有计划、有步骤地加以清理，逐步消化，并采取相应的政策和措施，防止新的贷款悬空现象的产生，努力把债务降到最低的限度。

第一，尽快实现政企分开。目前，我国各级政府一身三职：既是行政的管理主体，又是经济调控主体，还是国有资产管理主体。当行使这几个职能时，都要落实到各系统和企业的头上，具体到资产存量的保值，运营，指标的下达考核，资产收益的分配和再投资等。显然政府既当裁判员，又当运动员，同企业的关系拉不断，扯不清。面对这种矛盾，如果不从组织上进行创新，不从国有资产管理体制改革入手，不从抓经济的老框框中解放开来，政企分开问题不彻底解决，就很难实现现代企业制度和建成市场经济体制。

政企分开是当前深化企业改革的重要内容，改革开放以来，

我国政府机构设置经过了几次调整，但还没有完全摆脱计划管理体制。解决政企不分问题，关键是适应社会主义市场经济体制的要求，按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者的职能分开原则，积极探索国有资产管理与经营的合理形式和途径。要按照精简、统一、效能的原则，尽早完成政府机构改革。目前专业管理部门的职能可以一分为三，属于经营性国有资产管理者职能要移交给新建立的国有资产管理机构；属于社会经济管理职能的移交给综合经济部门；部分行业管理职能要由不兼有任何行政职能的行业协会承担。政府机构的职能主要是服务，创造良好的软硬环境，引导社会各个方面、各个层次利用市场，发展以公有制为主体的经济实力。

第二，要深化企业改革，推进现代企业制度试点工作。要割断政府各有关部门对企业的干预关系，使国有企业成为依法自主经营和自负盈亏的商品生产者和经营者，成为市场导向型的企业。要对百户企业的试点工作全面的总结，适时推广，按照现代企业制度的要求，理顺企业的产权关系，组织制度，外部环境，完善企业资本金补充制度，为企业走向市场铺平道路。

第三，建立健全国有资产管理与经营体系。可以考虑将计划经济体制下设立的各行业主管部门改组为国有资产经营公司，以国有资产所有者代表的身份进行经营，并承担原有国有资产所应承担的一切债权债务，将改制企业的还贷责任落到实处。国有资产经营公司承担了银行债务后，就可能与银行建立新的借贷关系，可以采取折股还贷，转让资产还贷，股票抵押等灵活方式归还银行贷款。

第四，减轻企业债务负担。认真分析企业债务负担形成的原因，对确实不合理的债务，经审核，分别冲减企业公积金、资本金，冲销银行呆帐准备金。按照产业政策、企业在国民经济中所处的地位及其偿还能力，可将部分“拨改贷”形式的债务转为国

家资本金，也可通过债权转股权的形式，通过引资、兼并的形式处理一部分债务，对不能清偿到期债务，扭亏无望的企业，要根据《破产法》精神实施破产。

第五，确立银行在企业转制中的地位。首先，凡有银行贷款的企业，在进行兼并、承包、分立、合并、合资、租赁等涉及债权债务的产权变动和经营方式调整时，必须经贷款银行同意后方可进行转制。其次，对于资产分割，处置不合理，银行债务不落实的企业，银行有权制止其改制，有关部门应给予配合，工商行政管理部门应停发营业执照。再次，企业转制前必须向银行提出申请，并由银行参加其财产、资金、债权、债务的清理、评估、分割和变卖转让处理工作。

第六，明确转制企业债务承担责任。企业变更法人实体或名称时，原欠银行的贷款本息，由新的企业法人承担，对实行“改、租、卖”划小核算单位和分立的转制企业，由新组建的企业按有效资产的实际划分比例分批清偿原企业的银行债务，对实行兼并的企业，被兼并企业的债务由兼并企业承担，实行转制的企业，在清偿所欠银行贷款前，必须在原贷款银行保持和开立基本结算帐户，不得通过转移帐户的形式转移资金，逃避还贷责任。

第七，要密切政府、银行和企业的联系。银行要加大金融法规的宣传力度，要让政府、企业明白，银行是经营货币的特殊企业，银行信贷资金来源，是企事业单位存款和居民储蓄，银行的债务决不能一逃了之，逃债不但不利于银行，而且不利于国民经济的发展，不利于企业的生产经营，通过宣传增强政府和企业的信用观念。各级政府要支持银行参与企业改制的全过程，使银行把握政府的宏观决策，掌握改制的第一手资料，从而维护合法权益。

第八，完善有关法律法规，为银行创造良好的外部环境。在

目前，企业改制日渐增多，出现了有关法律法规不健全，不配套，条条过粗，执行困难等问题，建议立法机关应尽早完善修订有关条款，以利于操作执行。在企业改制过程中，应该严格执行有关法律规定，避免不规范行为出现，运用法律工具防止、减少因企业改制给银行信贷资产及国家财产造成不必要的损失。

（课题组组长：徐永成 张士臣

课题组成员：王德钧 杨占林）